

**Mise en œuvre des politiques de changement climatique dans le domaine agricole
au Honduras et en Colombie :**

synergies, tensions et problèmes de coordination entre secteurs et échelles

Jean-francois Le Coq (Cirad ART Dev / CIAT DAPA), Magali de Varax (CIAT DAPA),
Cecile Senegas (Vetagrosup Clermont ferrand), Fanny Howland (CIAT DAPA), Nadine
Andrieux (Cirad Innovation / CIAT DAPA).

Colloque SFER : Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

Proposition de contribution à la session « Changement climatique »

Le changement climatique (CC) est devenu un enjeu reconnu pour l'agriculture. Pour faire face à cet enjeu, les pays ont définis des politiques spécifiques visant à l'atténuation et l'adaptation changement climatique dans le domaine agricole. Toutefois, ces politiques font face à de nombreux défis. D'une part leurs mises en œuvre reste souvent limitées par manque de moyens financiers ou humains. D'autre part, elles peuvent entrer en conflit avec les politiques existantes (agricoles, de sécurité alimentaire, de conservation de l'environnement) qui affectent traditionnellement les dynamiques de développement agricole. Enfin, pour être efficace, elles doivent modifier les comportements des acteurs et *in fine* ceux l'adoption de pratiques agricoles par les producteurs permettant de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et de pouvoir s'adapter à la variabilité climatique.

Dans cette communication, nous analysons le cas de la mise en œuvre de deux politiques climatiques de pays du Sud, le Honduras et la Colombie, afin de comprendre les freins à leur mise en œuvre et leur capacité à modifier les pratiques des producteurs.

Pour ce faire, nous mobilisons le concept d'agriculture climatiquement intelligente (CSA), afin d'appréhender les évolutions de l'agriculture pour faire face à l'enjeu climatique. Ce concept propose de mettre en place une agriculture qui combinent 3 objectifs (Lipper et al., 2014): une réduction des émissions de gaz à effets de serre (objectif d'atténuation), une amélioration de la capacité d'adaptations des producteurs (objectif d'adaptation) et une amélioration de la productivité agricole (dans un objectif de sécurité alimentaire). Par ailleurs, considérant les politiques climatiques au sein d'un ensemble de politiques existantes, nous utilisons le concept de combinaison de politiques (« policy mix ») (Flanagan et al., 2011), pour appréhender les différentes politiques et instruments qui contribuent à promouvoir la mise en

place d'une CSA. Nous mobilisons par ailleurs le cadre d'analyse des interactions au sein des « policy mix » proposé par Flanagan et al. (2011), pour identifier et caractériser la nature des tensions et des synergies entre les politiques climatiques et les autres politiques pouvant affectant l'objectif de mise en place d'une CSA. Enfin, pour expliquer les tensions existantes, nous avons mobilisé en l'adaptant le cadre d'analyse des coalitions de causes. En effet, ce cadre, développé par Sabatier et Jenkins-Smith (1993) pour expliquer l'évolution des politiques publiques, considère que les changements de politiques résultent de la compétition entre différentes groupes d'acteurs partageant des croyances similaires (coalitions de cause). Pour notre part, nous considérerons que les tensions entre les acteurs (qui entraînent l'absence de synergie, et coordinations dans la mise en œuvre de politiques), résultent de différences cognitives (croyance) entre ces acteurs.

D'un point de vue méthodologique, nous avons adopté une approche multiniveau, en plusieurs étapes combinant approche « descendante » et « montante ». Dans un premier temps, nous avons donc réalisé un travail bibliographiques d'inventaires des politiques existantes (politiques climatiques, agricoles, environnementales, sécurité alimentaire) qui a été complété par un travail d'entretiens auprès des acteurs nationaux (responsables d'administration publique en charge de la mise en œuvre de ces politiques et programmes). Ces entretiens visaient à comprendre les caractéristiques de ces dispositifs (objectif, nature, financement, acteurs impliqués), d'identifier les liens existants ou non avec d'autres programmes, et les relations entre les acteurs de différentes administrations, ainsi que leurs perceptions des résultats (avancés, blocages) de ces programmes. Puis nous avons réalisé un travail similaire au niveau à l'échelle de département où des expériences locales étaient en cours d'appui à la mise en œuvre de CSA (département de Lempira au Honduras et département du Cauca en Colombie). Puis, au niveau local, respectivement les communes de Gracias (Honduras) et celle de Popayan (Colombie), des entretiens auprès de soixante exploitations agricoles ont été conduites (30 dans chacun des terrains). Ces entretiens visaient à caractériser leur perception du changement climatique, leur situation socio-économiques, leurs pratiques agricoles et leurs relations avec des acteurs locaux et les programmes existants (programmes publiques, programmes impulsés par des organisations de producteurs ou de la coopération internationale). Ces entretiens ont permis d'identifier leurs stratégies, leurs nécessités et les difficultés auxquels ils faisaient face, ainsi que les dispositifs (publics et privées) qui les affectaient directement. Ainsi dans une démarche ascendante, nous avons alors compléter l'analyse des dispositifs en place au niveau départementaux et nationaux en intégrant ceux identifié au niveau locaux. Cette phase

ascendante c'est traduit par une nouvelle série d'entretiens au niveau départementaux et nationaux auprès des responsables d'administration mais aussi de programme de coopération ou d'acteurs associatifs.

Concernant l'analyse des données, nous avons adopté une approche qualitative d'analyse. A partir de l'analyse des textes de politiques et des entretiens, nous avons construit une matrice multiniveaux et multisectorielle des instruments de politiques, précisant leurs principales caractéristiques (objectifs, populations cibles, modes d'interventions), qui nous a permis d'appréhender les complémentarités ou divergences entre ces politiques (au niveau de leur objectifs), et des synergies et tension (dans leur mise en œuvre). Puis, pour l'analyse des relations entre les acteurs, nous avons construit une matrice d'interrelations que nous avons traduit en un sociogramme précisant les types de relations entre ces acteurs (flux d'information, coopérations, tensions). A partir de l'analyse des discours des acteurs, nous avons également caractériser leurs croyances et leurs stratégies afin d'expliquer l'absence de liens ou les tensions existantes. Enfin, nous avons mis en perspective l'offre d'appui aux producteurs fournit par les acteurs au niveau local et les nécessités des producteurs pour adopter de nouvelles pratiques face au CC.

Nos analyses ont montré que les deux pays s'étaient engagée dans une mise en œuvre de leurs politiques climatiques pour le secteur agricole principalement « descendante » et que dans les deux cas, la mise en œuvre de politiques climatique restait limitée au niveau des territoires analysés. Au Honduras, la politique climatique pour le secteur agricole est mise en œuvre de manière très sectorielle par la direction de l'agriculture (SAG) et son service d'extension (DICTA). Toutefois, hormis la mise en œuvre de plateforme d'information agro-climatique et de distribution ponctuelle de semences résistantes à la sécheresse, les actions de ces administrations restent principalement dans une logique de productiviste et assistantialiste, intégrant peu des objectifs d'atténuation ou d'adaptation. En Colombie, la mise en œuvre des politiques climatique s'opèrent avec une volonté d'intersectorialité et de déclinaisons selon les territoires. Toutefois, l'accent mis sur ces deux dimensions a conduit à l'élaboration de nouveaux plans à l'échelle sous sectoriels, et départementale (toujours en cours) et la création de nouvelles organisations locales inter-sectorielle (plateforme de changement climatique), mais n'a pas permis de mettre en place de dispositifs atteignant directement les producteurs et facilitant le processus d'adoption de nouvelles pratiques face au CC.

Dans les deux cas, au niveau local, il convient dès lors de souligner l'importance des dispositifs mis en place par les acteurs non publics pour appuyer les producteurs face aux enjeux de CC. Dans les deux territoires analysés, interviennent ainsi des associations, des coopératives et/ou des ONG locales qui, avec l'appui ou non d'organisations internationales, promeuvent des pratiques agricoles visant à l'atténuation et/ou l'adaptation. A ces organisations locales, s'ajoutent les programmes de la coopération internationale au Honduras, et les activités des syndicats de filière agricoles (Gremios) en Colombie.

Toutefois, dans les deux territoires étudiés, l'analyse de l'offre d'appui pour l'adoption de pratiques face au CC au niveau de producteurs révèlent des problèmes de cohérence et l'absence de synergie entre les actions publiques et celles des organisations non étatiques, ainsi que la non prise en compte *in fine* de certains facteurs limitants pour l'adoption de pratiques (accès au crédits, sécurité foncière, infrastructures...).

L'analyse des relations et interactions entre programmes et acteurs aux différents niveaux permet d'identifier des tensions et des absences de coopérations de différents ordres. Dans les deux pays, des tensions demeurent entre les administrations publiques agricoles et environnementales. Ces tensions portent sur le leadership dans la mise en place des politiques climatiques pour le secteur agricole et sont souvent liées à des enjeux d'accès aux ressources financières de la coopération internationale dédiées à l'enjeu climatique (compétitions entre administrations). Elles conduisent à une faible coordination entre les programmes agricoles et ceux du ministère de l'environnement. Par ailleurs, une absence de coordinations (échange d'information, mise en commun des ressources) a pu être mise en évidence entre les acteurs des administrations publiques et entre les acteurs non publics. Ces absences de coordinations s'expliquent par des différences de croyance concernant les modèles à adopter pour faire face au CC. Ainsi, au Honduras, des organisations promeuvent des modèles d'adaptation basée sur des pratiques agro-écologiques (semence locales, diversifications des cultures, usage d'intrants locaux, issues de processus biologique...) et s'opposent aux modèles d'adaptation fondées sur des concepts productivistes (semences améliorées issues de la recherche agronomique, intensification de l'usage d'intrant chimique,...) proposées par les administrations publiques, et certains acteurs de la coopération internationale (USAID). En Colombie des tensions du même ordre existent quoique de manière atténuée, car certains acteurs parviennent à combiner ces deux approches dans une vision œcuménique de CSA.

En conclusion, l'analyse de la mise en œuvre des politiques climatiques pour l'agriculture au Honduras et en Colombie confirment non seulement l'existence de freins financiers mais également institutionnels. Ces freins institutionnels résultent de trajectoires institutionnelles, avec d'une part une insertion encore très limitée de la problématique climatique aux seins de l'administration agricoles et d'autres part des tensions récurrentes avec les administrations environnementales en charge des politiques climatiques. Ils résultent également d'un manque synergies entre actions publics et privés, résultant d'un manque de collaborations entre acteurs publiques et non publiques mettant en place des dispositifs visant à faire face aux enjeux climatiques. Ces manques de synergie et de collaboration résultent de dissensions cognitives entre des acteurs prônant des réponses différentes et des modèles agricoles différents faces aux climatiques. Enfin, au niveau local, en dépit d'un tissu d'acteurs relativement dense agissant pour aider les producteurs à faire face à l'enjeu de CC, des problèmes structurels pour l'adoption de nouvelles pratiques agricoles (accès au crédit, au foncier et infrastructures) ne sont pas pris en compte. Ces analyses soulignent donc la nécessité de construire des synergies entre acteurs publiques et privées et de mieux définir leurs responsabilités complémentaires pour accompagner les producteurs face aux enjeux climatique. Elles invitent également à réinsérer la réflexion sur les réponses au CC dans l'agriculture et la création des dispositifs d'action publiques visant à accompagner les producteurs face aux CC dans un contexte plus large de débat sur les modèles agricoles et de développement agricoles et rurales.

Références

- Flanagan K., Uyarra E., Laranja M. (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research Policy*, n°40:5, 702-713.
- Lipper L., Thornton P., Campbell B. M., Baedeker T., Braimoh A., Bwalya M., Caron P., Cattaneo A., Garrity D., Henry K., Hottle R., Jackson L., Jarvis A., Kossam F., Mann W., McCarthy N., Meybeck A., Neufeldt H., Remington T., Pham Thi S., Sessa R., Shula R., Tibu A., Torquebiau E. F. (2014). Climate-smart agriculture for food security. *Nature Climate Change*, n°4:12, 1068-1072.
- Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., Eds. (1993). Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach. Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder, San Fransisco, Oxford, Westwiew Press.